Deutscher Bundestag **Drucksache 16/2297**

16. Wahlperiode 24. 07. 2006

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr. Gesine Lötzsch, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/2139 –

Folgen der Mehrwertsteuererhöhung für die Konjunkturentwicklung und die Kaufkraft von Geringverdienenden und Sozialleistungsbeziehenden

Vorbemerkung der Fragesteller

Zum 1. Januar 2007 soll die beschlossene Mehrwertsteuererhöhung um 3 Prozentpunkte von 16 auf 19 Prozent in Kraft treten. Die Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V. wies in Anbetracht positiver Konjunkturdaten in ihrem Frühjahrsgutachten vom April 2006 bereits darauf hin, dass eine solche Erhöhung „über Nachfrageeffekte hinausgehend negative Folgen für Wachstum und Beschäftigung auf mittlere Sicht hat“ (Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft, Hamburg 2006, S. 59 f).

Der Bundesminister der Finanzen, Peer Steinbrück, hat in seinem Redebeitrag in der 38. Plenarsitzung am 20. Juni 2006 vor diesem Hintergrund erklärt, die Regierung gedenke „alles zu tun, um die Konjunktur zu unterstützen, und alles zu unterlassen, was den konjunkturellen Verlauf auf der Einnahme- und der Ausgabenseite beschädigen oder eintrüben könnte […].“ (Plenarprotokoll 16/38, S. 3492 B).

Zugleich weisen aktuelle Prognosen darauf hin, dass der Höhepunkt der Konjunktur bereits erreicht sein könnte (vgl. FAZ-Konjunkturbericht, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. Juni 2006). Entscheidend für deren Beständigkeit sei, „ob die sehr gute Exportentwicklung auf die Binnenwirtschaft überspringt und diese sich selbst beflügeln kann“ (ebd.). Neben den privaten Anlageinvestitionen spielen für die Binnenmarktentwicklung die staatlichen Ausgaben und der private Konsum als Nachfragekomponenten eine maßgebliche Rolle.

Laut Angaben des Statistischen Bundesamtes muss nun allerdings allein infolge der Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes um 3 Prozentpunkte – eine vollständige Überwälzung des Mehrwertsteueranstiegs auf die Preise unterstellt – mit einer Teuerungsrate von etwa 1,4 Prozent gerechnet werden. Das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung errechnete in seiner Konjunkturprognose einen zu erwartenden Rückgang des privaten Konsums in 2007 um 0,4 Prozent (IMK-Report Nr. 9 April 2006).

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 20. Juli 2006 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Preissteigerungen sind jedoch nicht erst mit Inkrafttreten des erhöhten Mehrwertsteuersatzes zu erwarten, sondern bereits in diesem Jahr. Nach Angaben der Verbraucherzentralen ist damit zu rechnen, dass es, ähnlich wie bei früheren Mehrwertsteuererhöhungen, zu vorgezogenen Preisaufschlägen kommen wird. Die Verbraucherzentralen verweisen dabei auf bereits vollzogene Preiserhöhungen im Bereich von Getränke-Einwegverpackungen sowie zu erwartende Steigerungen bei den Energiepreisen (vgl. Verbraucherschützer prophezeien Preisaufschläge, in: FINANCIAL TIMES DEUTSCHLAND vom 10. Mai 2006).

Die Auswirkungen höherer Preise treffen die Menschen unterschiedlich: Je höher das Einkommen, desto niedriger fällt die zusätzliche Belastung dieser Steuererhöhung aus (Regressivität), da mit wachsendem Einkommen die Konsumquote sinkt. Das heißt, die Erhöhung um 3 Prozentpunkte wirkt bei Menschen in den unteren Einkommensgruppen überproportional. So ergaben Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), dass bereits eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes um nur 2 Prozentpunkte für Rentenempfängerinnen und Rentenempfänger bzw. Arbeitslose einem Einkommensverlust von 1,25 bzw. 1,3 Prozent bedeutet. Das ist im Verhältnis mehr als das Dreifache als etwa bei Angestellten (vgl. DIW-Wochenbericht 47/2005).

Bei Bezieherinnen und Beziehern von Grundsicherungsleistungen wie der Grundsicherung für Arbeitsuchende, der Sozialhilfe und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit berührt die Mehrwertsteuererhöhung sogar das soziokulturelle Existenzminimum. Dieses enthält definitionsgemäß keinen Spielraum für zusätzliche Belastungen. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer wirkt hier wie eine Senkung des Existenzminimums. Daran ändert sich auch nichts durch den Umstand, dass der ermäßigte Mehrwertsteuersatz für Waren des alltäglichen Konsums unverändert bleibt. Der Deutsche Caritasverband e. V. (DCV) etwa geht davon aus, dass vom soziokulturellen Existenzminimum ein Drittel für Lebensmittel und zwei Drittel für andere Güter und Dienstleistungen ausgegeben werden, die von der Mehrwertsteuererhöhung betroffen sind (Änderungsbedarf im Zweiten Sozialgesetzbuch aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes, Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes vom 4. April 2006, S. 3).

Aufgrund des Bestimmungs- und Anpassungsverfahrens der Regelsätze der Grundsicherungsleistungen wird es für die betroffenen Menschen zunächst auch keine Kompensation der zusätzlichen Belastung geben. Denn die Auswirkungen der erhöhten Mehrwertsteuer werden sich erst in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 niederschlagen. In der Zwischenzeit wird der Regelsatz gemäß der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts fortgeschrieben (d. h., dass es auch hier Nullrunden geben wird). Damit würden nach üblicher Vorgehensweise die Auswirkungen der erhöhten Mehrwertsteuer erst bei der Neubemessung der Grundsicherungsleistungen im Jahre 2010 berücksichtigt werden.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 wird der allgemeine Satz der Umsatzsteuer zum 1. Januar 2007 von 16 Prozent auf 19 Prozent angehoben. Die Bundesregierung hat diese Maßnahme beschlossen, um die dringend notwendige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte voranzubringen. Die konjunkturellen Auswirkungen der Anhebung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes hat die Bundesregierung in ihrer Frühjahrsprojektion berücksichtigt. Sie geht von einem Zuwachs des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts um 1,0 Prozent im kommenden Jahr und damit einer etwas schwächeren Dynamik aus. Hiervon sind insbesondere der private Konsum sowie die Bauinvestitionen betroffen. Die Bundesregierung erwartet für den privaten Konsum einen geringfügigen Rückgang um 0,2 Prozent gegenüber Vorjahr. Die jüngsten Vorausschätzungen anderer nationaler und internationaler Institutionen sind mit einem Spektrum von

Stagnation bis plus 0,4 Prozent sogar etwas optimistischer. Die Teuerungsrate der Verbraucherpreise wird sich auf 2,2 Prozent erhöhen. Die konjunkturelle Abflachung wird ebenso wie die Preiswirkung aber nur temporär sein. Mittelfristig, d. h. im Zeitraum 2006 bis 2010, dürfte das Bruttoinlandsprodukt um durchschnittlich real etwa 1,5 Prozent p. a. zunehmen.

Dafür spricht, dass die Rahmenbedingungen für eine Fortsetzung der wirtschaftlichen Erholung günstig bleiben: Die weltwirtschaftliche Dynamik ist weiterhin robust, die Nominalzinsen sind im historischen Vergleich immer noch niedrig, das Preisniveau ist stabil, die Gewinnsituation der Unternehmen ist gut, und die Lohnstückkosten sind rückläufig. Darüber hinaus hat die Bundesregierung den Konsolidierungsmaßnahmen mit ihrem Impulsprogramm sowie mit der gleichzeitigen Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung wichtige Impulse zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung entgegengesetzt.

1. Welche Maßnahmen erwägt die Bundesregierung, um die zusätzliche Beeinträchtigung der Konjunktur durch die erhöhte Mehrwertsteuer im Bereich des Binnenmarktes zu kompensieren?

Die Umsatzsteuererhöhung ist eingebettet in eine wirtschafts- und finanzpolitische Gesamtstrategie der Bundesregierung. Neben der zur Konsolidierung der Staatsfinanzen erforderlichen Umsatzsteuererhöhung setzt die Bundesregierung bereits ab dem Jahr 2006 konkrete Impulse für Wachstum und Beschäftigung durch das 25-Mrd.-Euro-Impulsprogramm. Weitere rund 12 Mrd. Euro werden von Ländern und Kommunen beigesteuert. Das Aufkommen eines Umsatzsteuerpunktes wird an die Bundesagentur für Arbeit zur Unterstützung der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung weitergeleitet und somit sofort an Arbeitnehmer und Arbeitgeber zurückgegeben.

Wesentliche Maßnahmen des Impulsprogramms sind die Belebung von Mittelstand und Wirtschaft insbesondere durch zeitlich begrenzte Verbesserung der Abschreibungsmöglichkeiten (bis Ende 2007), Aufstockung der Förderung der energetischen Gebäudesanierung sowie Verdoppelung der Umsatzgrenze für die Ist-Versteuerung in den alten Ländern. Vorgesehen ist auch eine Verstärkung der Förderung von Forschung und Entwicklung für besonders zukunftsträchtige Wirtschaftsbereiche sowie eine Erhöhung der Verkehrsinvestitionen.

Zusätzliche Impulse sind zu erwarten durch stärkere steuerliche Förderung arbeitsintensiver Dienstleistungen, insbesondere Pflege- und Betreuungsleistungen im eigenen Haushalt sowie privater Aufwendungen für Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen ab dem Jahr 2006 und durch die Einführung eines einkommensabhängigen Elterngeldes ab dem Jahr 2007. Legale Arbeit wird attraktiver und Schwarzarbeit somit zurückgedrängt.

Neben den Maßnahmen des Impulsprogramms treten Strukturreformen, die erforderlich sind auf Grund der Veränderungen von Wirtschaft und Gesellschaft durch Globalisierung und demographischen Wandel. Zu nennen sind hier insbesondere die Reform der Sozialversicherungen und die Unternehmensteuerreform sowie ein verstärkter Bürokratieabbau.

2. Ist die Bundesregierung bereit, im Fall feststellbarer Negativwirkungen der Mehrwertsteuererhöhung auf den Konjunkturverlauf die zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteuer zu einem relevanten Teil in öffentliche Investitionen und zusätzliche Mittel für Bildung und Ausbildung umzuleiten?

   Falls diese Option seitens der Bundesregierung ausgeschlossen wird, wie begründet sie diese Haltung?

Die Umsatzsteuererhöhung dient dazu, die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte einschließlich der sozialen Sicherungssysteme zu verbessern und finanzpolitische Handlungsspielräume wiederzugewinnen. Für die Ebene des Bundes kann durch die Verbesserung der Einnahmebasis im Jahr 2007 die verfassungsrechtliche Regelgrenze der Kreditfinanzierung eingehalten werden. Zudem bewirken die Maßnahmen im Jahr 2007 einen Rückgang des gesamtstaatlichen Defizits auf 2,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes.

Auch mit Blick auf den erwarteten dämpfenden Effekt der Umsatzsteuererhöhung hat die Bundesregierung bereits im Jahr 2006 das Konjunktur und Wachstum stimulierende Impulsprogramm gestartet. Weitergehende Maßnahmen, die das Konsolidierungsziel der Umsatzsteuererhöhung konterkarieren würden, sind nicht vorgesehen.

3. In welchem Umfang und in welchen Bereichen will die Bundesregierung die investiven Staatsausgaben der zu erwartenden Teuerungsrate anpassen, und wann werden dazu Vorschläge vorgelegt?

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, aus Anlass der Anhebung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes zum 1. Januar 2007 Ausgaben des Bundes der Höhe nach anzupassen. Im Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2007 sind in diesem Zusammenhang keine zusätzlichen Ausgaben etatisiert.

Die Höhe einer etwaigen steuerlichen Mehrbelastung lässt sich nur bedingt prognostizieren. Sie hängt zunächst von dem jeweils im Einzelfall anzuwendenden (vollen, ermäßigten oder „Null“-)Steuersatz ab. Zudem ist die Annahme einer vollständigen Überwälzung der Steuersatzerhöhung auf die Endverbraucher unter Wettbewerbsbedingungen – vor allem in wettbewerbsintensiven Bereichen – wenig realistisch und war auch bei früheren Anhebungen des Steuersatzes so nicht zu beobachten. Schließlich entfaltet die durch die Anhebung der Umsatzsteuer und durch Einsparungen bei der Bundesagentur für Arbeit ermöglichte gleichzeitige Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um zwei Prozentpunkte, die insbesondere bei arbeitsintensiven Leistungen zu beträchtlichen Entlastungen führt, eine gegenläufige preissenkende Wirkung.

Im Hinblick auf die angesprochenen investiven Staatsausgaben ist es außerdem wenig sachgerecht, isoliert allein die Erhöhung der Umsatzsteuer zu betrachten; den Bundesministerien sind in diesem Bereich – insbesondere im Rahmen des 25-Mrd.-Euro-Impulsprogramms – umgekehrt auch zusätzliche finanzielle Spielräume eröffnet worden.

4. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung im Hinblick auf den vermuteten Zusammenhang von Mehrwertsteuererhöhung und Preiserhöhungen bei Getränke-Einwegverpackungen bzw. gibt es andere Bereiche des Handels, wo derartige vorgezogene Preiserhöhungen bereits diagnostiziert werden können oder zu erwarten sind, und wie will die Bundesregierung darauf reagieren?

Dem Statistischen Bundesamt, das verantwortlich ist für die Erhebung der Preisstatistiken, liegen momentan keine Erkenntnisse darüber vor, ob und in welchem Umfang die geplante Umsatzsteuererhöhung zu vorgezogenen Preiserhöhungen führt bzw. führen wird.

5. Welche Maßnahmen werden ergriffen, um die im Vergleich zu anderen Einkommensgruppen überproportional hohe Belastung durch die Mehrwertsteuererhöhung für Geringverdienende auszugleichen?

6. In welchem Umfang wirkt sich die Mehrwertsteuererhöhung auf die Kaufkraft der Leistungen zum Lebensunterhalt der Grundsicherungssysteme aus?

Die Fragen 5 und 6 werden zusammenfassend wie folgt beantwortet:

Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 wird der allgemeine Umsatzsteuersatz zum 1. Januar 2007 von 16 Prozent auf 19 Prozent angehoben. Das Aufkommen eines Umsatzsteuerpunktes wird zur Unterstützung der vorgesehenen Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um zwei Prozentpunkte auf 4,5 Prozent eingesetzt.

Damit ist eine Entlastung der Lohnnebenkosten verbunden, sodass der höheren Konsumbesteuerung eine Entlastung der Nettolöhne gegenübersteht. Durch die Beibehaltung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes, der vorwiegend für Grundnahrungsmittel, Trinkwasser, Druckerzeugnisse und den öffentlichen Personennahverkehr gilt, wird der sozialen Komponente Rechnung getragen. Im Bundesministerium der Finanzen wurden bisher keine Belastungsrechnungen für unterschiedliche Haushaltstypen zur Mehrbelastung durch die geplante Umsatzsteuererhöhung durchgeführt. Für derartige detaillierte Berechnungen ist die vorliegende Datenbasis nicht aussagekräftig.

7. Beabsichtigt die Bundesregierung einen zeitnahen Ausgleich im Hinblick auf die Anpassung der Regelsätze der Grundsicherung?

   Falls ja, in welchem Zeitraum und in welchem Umfang soll dies geschehen?

   Wenn eine Anpassung nicht beabsichtigt ist, wie begründet die Bundesregierung diese Haltung?

8. Hält es die Bundesregierung für vertretbar, dass ein Ausgleich für durch die Mehrwertsteuer bedingten Preissteigerungen bei den Leistungen der Grundsicherungssysteme aufgrund des Bestimmungsverfahrens erst 2010 erfolgt?

   Wenn ja, wie begründet sie dies, wenn nein, was will sie unternehmen und wann?

Die Fragen 7 und 8 werden zusammenfassend wie folgt beantwortet:

Zum Sozialgesetzbuch II (SGB II):

Im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird die Regelleistung jeweils zum 1. Juli eines Jahres um den Vomhundertsatz angepasst, um den sich der aktuelle Rentenwert in der gesetzlichen Rentenversicherung verändert (vergleiche § 20 Abs. 4 Satz 1 SGB II). Mit dieser Regelung wird die Gleichbehandlung von Einkommensbeziehern mit niedrigen Einkommen und Beziehern von Transferleistungen gewährleistet. Ein Abweichen von dieser Regelung wäre nicht systemgerecht.

Zum Sozialgesetzbuch XII:

Aufgabe des Bundes ist es, in der Regelsatzverordnung die Bemessung der Regelsätze zu bestimmen. Aufgabe der Länder ist es, auf der Grundlage dieser Verordnung die Höhe der Regelsätze festzusetzen. Die Länder können bei der Festsetzung des Eckregelsatzes auf ihr Land bezogene besondere Umstände, die die Deckung des Bedarfs betreffen, berücksichtigen.

Datengrundlage für die Bemessung ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Die EVS spiegelt die aktuellen Verbrauchsausgaben im Erhebungsjahr 2003 wider.

Die beschlossene Erhöhung der Umsatzsteuer zum 1. Januar 2007 betrifft nur den allgemeinen und nicht den ermäßigten Umsatzsteuersatz. Daher erhöht sich bei einer Reihe von Gütern, die zum notwendigen Bedarf gehören (z. B. Lebensmittel, Personennahverkehr, Bücher und Zeitschriften), die Umsatzsteuer nicht. Ob und in welcher Höhe eine Überwälzung der Umsatzsteuererhöhung auf den Verbraucher erfolgt, lässt sich zurzeit nicht abschätzen. Die tatsächlichen Auswirkungen der Umsatzsteuererhöhung und anderer Preisveränderungen auf die Verbrauchsausgaben fließen in die EVS 2008 ein, sodass diese dann bei der Neubemessung der Regelsätze berücksichtigt werden.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333